

SZABÓ ISTVÁN

A Felsőház hatásköre

1. Bevezetés

Az 1920 elején összeülő Nemzetgyűlés legfontosabb feladata a szétzilált alkotmányos viszonyok rendezése volt. Köztudott, hogy ebben a fő irányvonalat az 1918 előtti viszonyok helyreállítása jelentette. Az 1920. évi I. törvénycikk a kormányzói tiszt felállításával, ha ideiglenesnek szánt módon is, de rendezte a végrehajtó hatalom kérdését. A bírói hatalom kapcsán az 1918 előtti állapotok viszonylag könnyen helyreállíthatóak voltak.

A törvényhozó hatalommal azonban már nem volt ilyen egyszerű a helyzet, a két legnagyobb hézag feloldása (a választójog törvényi szabályozása és a második kamara újjászervezése) évekig húzódó problémává vált. Ezek közül jelen tanulmányban a második kamara újjászervezését tekintjük át, de a terjedelmi korlátok miatt ennek is csak egy elemét, a Felsőház hatáskörét. Ez a probléma ugyanis *kezdetben elég jelentéktelennek mutatkozott, később azonban a Felsőházzal kapcsolatos viták központi elemévé vált.*

Kezdetben úgy tűnt, hogy az 1918 előtti Főrendiházzal szemben a fő ellenérzést annak összetétele adta. Így kézenfekvőnek mutatkozott a megoldás: *a régi Főrendiház hatáskörével egy új összetételű második kamarát kell felállítani.* Ezen elvet követve a kormány már 1921 nyarán beterjesztett egy törvényjavaslatot,¹ amely – „Felsőház” elnevezéssel – a régi Főrendiháztól eltérő összetétellel, de azzal azonos hatáskörrel,² az Országgyűlés második kamarájának újjászervezésére tett kísérletet. A politikai konfliktusok, különösen a választójog körül folyó viták azonban a felsőházi javaslat elfogadását is blokkolták,³ s a kormány újabb törvényjavaslatot csak 1925-ben terjesztett a Nemzetgyűlés elé. A központi kérdés még ekkor is az összetétel volt, a hatáskör tekintetében változatlanul a Főrendiházból indultak ki, sőt egy kicsit bővíteni is akartak an-

* A tanulmány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje (A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n) támogatásával készült.

¹ Az országgyűlés felsőházáról 1921. július 20-án benyújtott törvényjavaslat [KI-1920. XI. 227.]

² „A felsőház jogköre ugyanaz, mint a főrendiházé volt. A kezdeményezés tekintetében is az eddigi gyakorlat marad irányadó...” Az országgyűlés felsőházáról 1921. július 20-án benyújtott törvényjavaslat 25.§-a [KI-1920 XI. 236.]

³ RUSZOLY JÓZSEF: *Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején.* In: Alkotmánytörténeti tanulmányok 1. Szeged, JATE Kiadó 1991. 275.; PÜSKI LEVENTE: *A magyar felsőház története.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2000. 15. p.

nak jogkörén, mert a törvénykezdeményezési jogot is megadták volna a Felsőháznak.⁴ A törvényjavaslat azonban parlamenti tárgyalása során jelentős változásokon ment keresztül, s az 1926-ban kihirdetett új felsőházi törvényben a második kamara lényegesen szűkebb hatáskört kapott, mint amivel az 1918 előtti Főrendiház rendelkezett.

Az államhatalmi szervek pontos hatáskörének megállapításában mindig erős szerepet kapnak a politikai szempontok, ami a második kamara tekintetében különösen igaz. A törvényhozó hatalom gyakorlásában a népképviselőt érvényesítése mellőzhetetlen, ennek hiánya alkotmányos alapelvet sért. A második kamaránál azonban már maga a létezés is politikai döntés kérdése, hiszen a csak népképviselőti kamarával működő törvényhozás is teljes egészében megfelel az alkotmányos elvárásoknak. Ha tehát a második kamarának a léte is politikai kérdés, még inkább az a hatásköre. Nem nőhet a népképviselőti kamara felé, de hogy azzal egyenrangú, vagy annál gyengébb hatáskörrel rendelkezik, nem alkotmányjogi probléma. Látni fogjuk, hogy a Felsőház hatáskörének 1926-os „felpuhítása”, majd 1937-es megerősítése is politikai motivációk eredménye volt.

A hatáskör kapcsán kialakult vitáknak nem voltak történelmi gyökerei, hiszen az 1918 előtti Főrendiház évszázadokon keresztül azonos hatáskörrel működött. Az ötleteket és a mintákat külföldi modellek adták. Ezért a probléma érthetőbb felvázolásához előzetesen érdemes áttekinteni, hogy a második kamarák hatáskörének egyáltalán milyen főbb elemei lehetnek. Ebből tudjuk levezetni, hogy az elvileg szóba jöhető hatáskörökből mi az a mi megtalálható és mi az, ami nem a magyar modellben. Hogy ezen utóbbinak vizsgálatakor az egyes hatásköri elemeket pontosan vissza tudjuk hivatkozni, az általános tárgyalásnál mindegyik elemet külön pontba sorolom, s mellé nemzetközi példákat is kapcsolok. A rövid nemzetközi áttekintés abban is segítséget nyújt, hogy a magyar Felsőház hatáskörének formálódásában az egyes javaslatok milyen forrásokban gyökereztek.

Mivel a kiindulópont az 1918 előtti Főrendiház volt, röviden ennek hatáskörét is át kell tekintenünk. A Főrendiház és a nemzetközi példáknak párhuzamba állításával tudjuk a magyar Felsőházat egy érthető és átlátható rendszerben elhelyezni.

A terminológiai problémák kapcsán még megjegyezném, hogy a felsőház kifejezést a második kamara szinonim fogalmaként is használni fogom, ekkor azonban mindig kisbetűvel írom. Így tehát a Felsőház kifejezés nagybetűvel az 1926-ban felállított magyar parlamenti kamarát jelöli, a kisbetűvel írt felsőház pedig általában egyes államok második kamarájára utal. Hasonló módon kell eljárunk a képviselőház megnevezéssel is, ha a magyar Országgyűlés alsóházáról van szó, akkor nagybetű (Képviselőház), ha általában az alsóházról, akkor kisbetű (képviseelőház).

2. *A második kamara hatáskörének főbb elemei I.: A végrehajtó hatalom ellenőrzésében való részvétel.* A parlamentek két fő hatásköre a törvényhozó hatalom gyakorlása és a végrehajtó hatalom ellenőrzése. Az első feladatkör a polgári átalakulást megelőző rendi gyűléseknél is megtalálható volt. A végrehajtó hatalom ellenőrzése viszont tipikusan a polgári átalakulás szülötte. Ezen az átalakulásnak pedig a törvényhozó

⁴ Az országgyűlés felsőházáról 1925. március 6-án benyújtott törvényjavaslat 31.§-a [KI-1922. XIII. 401.]

szerv összetételét érintő leglényegibb eleme az alsóházat (alsótáblát) érintette, ahol a rendi képviselet helyére népképviselet lépett. Az újonnan keletkezett hatáskör pedig alapvetően ennek a kamarának az irányába mozdult el, a miniszteri felelősség, s ezen belül különösen a politikai felelősség érvényesítése, az alkotmányok nagy többségében a képviselőház hatáskörébe került.

Ennek oka egyébként többértű. A polgári átalakulás, amire az 1848-as magyar példa is felhozható, nem mindenhol vonta maga után a második kamara összetételének megváltoztatását. Az alsóház népképviseleti lett, a második kamara azonban főrendi jellegű maradt. Persze, ha ez lett volna a fő indok, akkor a második kamarák összetételének átalakítása után mindenhol be kellett volna vonni őket a végrehajtó hatalom ellenőrzésébe is. A történelmi példák azonban nem ezt az utat mutatják. A második kamara a legtöbb esetben még akkor sem kapott a végrehajtó hatalom ellenőrzésére lehetőséget, amikor közvetlen népképviseleti elv alapján jött létre.⁵ Ennek oka pedig az, hogy túl instabillá válhat a kormány helyzete, ami az államügyek vitelének normális menetét is gyakran elakasztja.

Ha csak távolabbi kapcsolódással is, de a végrehajtó hatalom ellenőrzésével hozható összefüggésbe a közjogi bíraskodási funkció is. Szinte minden polgári típusú alkotmányában a törvénysértést elkövető minisztereket (köztársaságokban az államfőt is), a képviselőház emiatt vád alá helyezheti. Az ítélező fórum egy külön közjogi bíróság lesz, amely viszont elég sok állam alkotmánya szerint a felsőház kebelében alakul meg. Magyarország kapcsán ezt azért kell megemlíteni, mert az 1848. évi III. törvény-cikk szerint az Alsótábla által vád alá helyezett miniszterek felett a Felsőtáblán alakult bíróság ítélezett. Mivel ez is a Felsőház egy hatásköre lesz, külön pontban is megtárgyaljuk [lásd 15. pont].

3. *A második kamara hatáskörének főbb elemei II.: A törvényjavaslatok előterjesztésének helye és a második kamara törvénykezdeményezési joga.* A második kamarák hatásköre tehát alapvetően a törvényhozási eljárásban vizsgálendő. Első kérdés, hogy törvényjavaslatok hol terjeszthetők elő? Ebből a szempontból a különböző államok alkotmányait három csoportra tudjuk osztani: a) bármilyen tartalmú törvény mindkét kamarában előterjeszthető; b) mindkét kamarában terjeszthetők elő törvényjavaslatok, de költségvetési (esetleg hadügyi) tárgyú javaslatok csak a képviselőházban; c) törvényjavaslatok csak a képviselőházban terjeszthetők elő.⁶

Példákat keresve Svájcban és Svédországban tartalmukra való tekintet nélkül mindkét kamarában előterjeszthetők voltak törvényjavaslatok,⁷ vagyis az „a)” pontban említett csoportba tartoztak. A második csoportból tudjuk említeni Belgiumot,⁸ Romániát,⁹ vagy Csehszlovákiát,¹⁰ ahol mindkét kamarában előterjeszthető volt tör-

⁵ A két világháború közötti időszakban ilyen volt a lengyel, vagy a csehszlovák szenátus, amelyet a lakosság közvetlenül választott.

⁶ TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1943. 360–361.

⁷ TOMCSÁNYI (1943) 360. p.

⁸ Belgium 1831. 27. cikkely (1) bekezdés

⁹ Románia 1923. 35. cikkely (1) bekezdés

vényjavaslat, de a költségvetési és hadügyi tárgyúak csak az alsóházban. Németországban,¹¹ Lengyelországban,¹² vagy Ausztriában¹³ pedig csak az alsóházban kezdődhetett a törvényjavaslatok vitája. Tehát itt a szórás nagy, mindkét megoldásra találunk bőven példát.

Külön kérdés viszont, hogy a felsőház ön maga is rendelkezik-e törvénykezdeményezési joggal? Ha az előbb említett csehszlovák, román, vagy belga rendelkezéseket megnézzük, ott a felsőháztól magától is származhatott törvényjavaslat, s így értelem-szerűen a kormány is, a költségvetési és hadügyi javaslatok kivételével, szabad belátása szerint döntötte el, hogy mely kamarában terjeszt elő egy törvényjavaslatot.¹⁴ Ezt azért kell megemlítenünk, mert olyan konstrukció sem elképzelhetetlen, hogy a felsőháznak nincs kezdeményezési joga, a kormány viszont mindkét kamarában terjeszthet elő törvényjavaslatot. Vagyis a felsőházban kezdődhet úgy is törvényjavaslat vitája, hogy magának az érintett kamarának nincs törvénykezdeményezési joga. Mindezt azért kell megemlítenünk, mert a Főrendiház hatáskörénél ezzel a meglehetősen egyedi konstrukcióval fogunk találkozni [lásd 6. pont].

Így tehát a törvényjavaslatok előterjesztésének lehetséges helyét, illetőleg a második kamara törvénykezdeményezési jogát külön bontva kell vizsgálnunk. A második kamara törvénykezdeményezési jogának súlyát egyébként igen eltérően értékelték. Mint korábban már említettem, ez a magyar Felsőház felállításánál is kérdéssé vált [lásd 1. pont]. A Főrendiház nem bírt törvénykezdeményezési joggal, a Felsőháznak meg akarták azt adni. Ezt egyesek jelentéktelen kérdésnek tartották, mások viszont óriási jogkiterjesztésnek.¹⁵

Ha a második kamara is jogot kap törvényjavaslatok előterjesztésére, akkor megtörik az a rendszer, hogy a minden törvényjavaslat vitája a képviselőházban kezdődik. Ekkor a törvényhozási eljárás is bonyolultabbá válik, hiszen nem csak azt kell vizsgálnunk, hogy milyen vétót emelhet a második kamara a képviselőház által elfogadott törvényjavaslatokkal szemben, hanem a fordított irányt is figyelniünk kell: vajon mit tehet a képviselőház a második kamarában már elfogadott törvényjavaslatokkal.

Részletesebb vizsgálat alá [lásd 4. pont] azonban csak a képviselőház által elfogadott javaslatokkal szembeni felsőházi jogokat fogjuk venni. Ennek oka, hogy a vizsgált

¹⁰ Csehszlovákia 1921 43.§ (1) bekezdés; FRANZ ADLER: *Grundriss des tschechoslowakischen Verfassungsrechtes*. Reichenberg, Verlag von Gebrüder Stiepel, 1930. 55. p.; ADAMOVICH (1929) 196. p.

¹¹ Németországban még annyi érdekesség volt, hogy a Birodalmi Kormány által benyújtott törvényjavaslatokhoz ki kellett kérni a második kamara (a Birodalmi Tanács) véleményét. Ha az nem támogatta, akkor is be lehetett nyújtani a Birodalmi Gyűléshez, csak az eltérő véleményt is csatolni kellett hozzá. Ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy törvényjavaslat csak a Birodalmi Gyűlésben volt benyújtható. [Németország 1919. 68–69. cikkely; GERHARD ANSCHÜTZ: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919* (Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis; 14. Auflage) Berlin 1933. (Neudruck der 14. Auflage Berlin 1933; Aalen, Scientia Verlag 1987) 360–366. pp.]

¹² Lengyelország 1921 35.§

¹³ Ausztria 1920. 41. cikkely; Ludwig ADAMOVICH: *Österreichisches Verfassungsrecht*. Hölder-Pichler-Tempsky AG. Wien–Leipzig 1923. 128. p.

¹⁴ Az 1921-es csehszlovák alkotmány még azt sem zárta ki, hogy a kormány egyszerre mindkét kamarában előterjesszen egy törvényjavaslatot. [ADAMOVICH (1929) 196. p.]

¹⁵ KÉRÉSZY ZOLTÁN – EGYED ISTVÁN: *A felsőház jogkörének megállapítása*. [Dr. Kérészy Zoltán, Dr. Egyed István előadásai, Dr. Tomcsányi Móric, Dr. Egyri Aurél és Dr. Tihanyi Lajos hozzászólásai. Különnyomat a „Magyar Jogászegyleti Értekezések” 1936. évi júliusi (3.) számából.] 25. p.

időszak alkotmányaiban a két kamara vagy egyenrangú volt, vagy a képviselőház bírt előjogokkal. Ha tehát a felsőháznak volt is törvénykezdeményezési joga, a képviselőháznak azzal szemben mindig abszolút vétőjoga volt, akarata ellenére tehát a felsőházi javaslatok egy országban sem válhattak törvénnyé. Ha a felsőház egyenrangú volt a képviselőházzal, akkor fordított irányban, vagyis a képviselőházból induló javaslatoknál is hasonló volt a helyzet. Ahol viszont az alkotmány a képviselőháznak túlsúlyt biztosított, ott a felsőházi kontroll tompult. Mivel tehát a képviselőház mindig abszolút vétőjoggal bírt, a felsőházi vétónak viszont a különböző alkotmányokban különböző fokozatai voltak, ezért kell az utóbbi esetkört részletesebben vizsgálat alá vonnunk.

4. *A második kamara hatáskörének főbb elemei III.: A képviselőházban elfogadott törvényjavaslatokkal szembeni felsőházi vétő „súlya” (az egyetértési jog, a tárgyalás időhatárának kitolása, a kvalifikált többséggel való korlátozás).* A hatáskörök vizsgálatának következő eleme a vétőjog, vagyis a második kamara az alsóház által elfogadott törvényjavaslatokkal szemben milyen erejű ellenvetést tehet. Mint az előző pontban már érintettük, ennek legerősebb formája az abszolút vétőjog, amikor *egyetértése nélkül egy törvényjavaslat sem kerülhet az államfő elé kihirdetés végett.* Az első világháború előtt született alkotmányokra ez a megoldás volt jellemző, s amelyek a két világháború között is hatályban maradtak, ott ez a konstrukció továbbra is fenn állt. Példaként felhozható az alkotmányos monarchiák mintájául szolgáló 1831-es belga,¹⁶ vagy a republikánus mintát jelentő 1875-ös francia alkotmány (III. Köztársaság).¹⁷ A környező államok közül megemlíthető Románia, ahol az 1923-as átfogó alkotmányrevízió után is megmaradt a két kamara egyenrangúsága.¹⁸

Tompítja a második kamara befolyását, amikor *vétőjogát a képviselőház korlátozhatja.* Az első kérdés az, hogy a vétő korlátozásához elegendő-e ugyanazon szavazati többség, mint amilyen a törvényjavaslat előszöri elfogadáshoz kellett, vagy az alkotmány a felsőházi vétő korlátozásához egy kvalifikált szavazati többséget kíván meg. Ha ugyanazon többséggel korlátozható a vétő, akkor az időhatár jelentősége nő meg. Vajon a második kamarának milyen időhatáron belül kell megtárgyalnia a képviselőházi javaslatokat? Ha hosszabb ideig kitolhatja egy törvényjavaslat elfogadását, s a képviselőháznak sürgős az elfogadás, el tud érné benne változtatásokat. Ha viszont a képviselőház kívárja ezt az időhatárt, akkor a saját álláspontját tudja törvényerőre emelni, vagyis a felsőházi vétőt korlátozni tudja. Itt jelentősége van annak is, hogy a második kamara hány alkalommal emelhet vétőt. A többszöri vétő lehetősége ugyanis hosszabbítja az „obstruálás” lehetőségét, így a képviselőházi álláspont némileg könnyebben „hajlékonyabb” tehető.

Erre példa – a ma is eléggé közismert – 1911-es angol parlamenti reform, amely a Lordok Házának addigi abszolút vétőjogát kétszeri felfüggesztő vétőjogra változtatta.

¹⁶ Belgium 1831. 26. cikkely. A kamarák egyenlősége érvényesült, a képviselőház előjoga csupán annyi volt, hogy a költségvetési törvényeket ott kellett először előterjeszteni. [PAUL ERRERA: *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien*. Tübingen, Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1909. 79. p.]

¹⁷ A francia államhatalomról szóló 1875. évi február 25-i alkotmánytörvény 1. illetve 3. cikkelye.

¹⁸ Románia 1923. 34. § (5) bekezdés

Vagyis ha a Községek Háza harmadszor is megszavazott egy törvényjavaslatot, azt a második kamara már hiába utasította el, kihirdetés végett a király elé került.¹⁹ A javaslat újratárgyalásra csak a következő ülősszakban kerülhetett sor. Mivel évente egy ülősszak volt, a második újratárgyalásig egy, a harmadikig két év telt el, vagyis Angliában a halasztás leghosszabb ideje két év lehetett. Ezt azonban egy esetleges új választási ciklus sem szakította meg, vagyis, ha a három ülősszak között parlamenti választásokat tartottak, akkor sem kellett újra kezdeni az eljárást.²⁰ Amit a későbbiek kapcsán újra ki kell emelni, hogy az alsóházban mindhárom alkalommal az első szavazáshoz meghatározott abszolút többséggel kellett a törvényjavaslatot elfogadni.

A korlátozható felsőházi vétó másik modellje, amikor annak visszautasításához a képviselőházban kvalifikált többség szükséges. Ebben az esetben az időtényező (az elfogadás elnyújtásának lehetősége) háttérbe szorul, s ismételt vétóra sincs lehetőség. Az abszolút többség elérése egy törvényjavaslat elfogadásának alapfeltétele, de ebben az esetben nem mindegy, hogy az 50%-ot milyen mértékben haladja meg a szavazati arány. Ha a képviselőházban az abszolút többséget csak szűken kapja meg egy javaslat, a második kamara meg tudja akadályozni az elfogadását, ha erős támogatottsággal bír, akkor nem. Hogy ez a megemelt szavazati arány („erős támogatás”) számszakilag éppen mekkora, az alkotmányozó politikai döntésén múlik. Minél közelebb van az abszolút többséghez, annál jobban tompítja, minél távolabb helyezkedik el tőle, annál inkább erősíti a második kamara vétójogát. Hogy ez nem alkotmányjogi, hanem politikai kérdés, jól mutatja, hogy a különböző alkotmányokban a matematikai arányok széles skálájával találkozunk. Az 1921-es lengyel alkotmányban a Szejm a Szenátus vétóját 11/20-os (55%-os) többséggel utasíthatta vissza.²¹ Az 1919-es német alkotmányban a Birodalmi Tanács által emelt óvást a képviselőház szerepét betöltő Birodalmi Gyűlés kétharmados (66,7%-os) többséggel korlátozhatta.²² Csehszlovákiában érdekes szabály volt, hogy a szenátusi vétót a képviselőház összes tagjának többségével korlátozhatta, vagyis főszabályként nem volt kvalifikált többség, ha azonban a vétó a Szenátusban háromnegyedes többséget kapott, akkor a korlátozáshoz a képviselőházban már háromötödös (60%-os), vagyis kvalifikált többség kellett.²³

5. A második kamara hatáskörének főbb elemei IV.: A költségvetési jog. Szintén köztudomásúnak mondható, hogy az 1911-es angol parlamenti reform a költségvetési jog tekintetében nem csak korlátozta, hanem *szinte teljesen kiiktatta a Lordok Háza közreműködését*. Ugyan a pénzügyi tárgyú törvényeket is meg kellett küldeni a második

¹⁹ 1911-es angol parlamenti törvény 2. pont (1) bekezdés; JULIUS HATSCHKE: *Das Staatsrecht des vereinigten Königreichs Grossbritannien-Irland*. Tübingen, Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1914. 70. p.

²⁰ HATSCHKE i. m. 70.; EREKY ISTVÁN: *A magyar felsőház*. Budapest, Grill-féle könyvkereskedés, 1925. 32. p.

²¹ Lengyelország 1921. 35. cikkely (5) bekezdés. WALTER SCHÄTZEL: *Entstehung und Verfassung der polonischen Republik. Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart (Band XII.) 1923/24*. 295. p.

²² Németország 1919. 74. cikkely (3) bekezdés; ANSCHÜTZ i. m. 396.; SZABÓ ISTVÁN: *Német alkotmányfejlődés 1806–1945*. Budapest, Szent István Társulat 2002. 231. p.

²³ Csehszlovákia 1920. 44.§ (1) bekezdés; ADAMOVICH (1929) i. m. 199. p.

kamarának, de az átküldéstől számított egy hónap elteltével a javaslat akkor is átkerült a királyhoz kihirdetés véget, ha a Lordok Háza nem foglalkozott vele, vagy elutasította azt.²⁴

Azonnal meg kell azonban jegyeznünk, hogy ez a szabály nem volt elterjedt a kontinensen. Mint már érintettük [lásd 3. pont] Belgiumban,²⁵ Romániában²⁶ vagy Csehszlovákiában²⁷ annyi megkötést találhatunk, hogy bár törvényjavaslat mindkét kamarában előterjeszthető, a pénzügyi, illetőleg a véderőt érintő javaslatokat viszont először a képviselőházban kellett benyújtani. Ez azonban nem zárja ki a második kamara vétójogát, csupán az előterjesztésre tesz megkötést [lásd 3. pont]. Dániában²⁸ vagy Norvégiában²⁹ is rendes törvényekkel fogadták el a költségvetést, s az 1919-es német, az 1920-as osztrák, vagy az 1921-es lengyel alkotmányban sem találunk a költségvetési jogra vonatkozó megszorításokat. Bár az utóbbi három esetben a felsőháznak a törvényhozási eljárásban abszolút vétójoga sem volt [lásd 4. pont], így a kérdés nem volt annyira jelentős, mint a többi esetben.

Tehát a költségvetési jog Angliában megtörtént specializálása a két világháború között nem mondható általánosan elterjedtnek. Azért kell azonban mégis foglalkoznunk vele, mert a magyar felsőházi törvénybe találunk erre utaló speciális rendelkezéseket.

6. A Főrendiház 1918 előtti hatásköre. Korábban érintettük, hogy a Felsőház hatáskörének megállapításánál a kiindulópontot az 1918 előtti szabályok jelentették. Így az elméleti és a nemzetközi áttekintés után nem mellőzhető a magyar második kamara (Főrendiház) 1918 hatáskörének rövid elemzése sem. A kérdés azonban nem olyan egyszerű, hiszen a Főrendiház hatáskörét írott törvény tételesen nem állapította meg. Az áprilisi törvényeknek az Országgyűlésről szóló cikkelyében (1848. évi IV. törvény-cikk) erre vonatkozó rendelkezést nem találunk, s a Főrendiház reformjáról 1885-ben elfogadott törvény is csak annyit mondott: „A főrendiház jogköre az, a mi volt, a kezdeményezésre is marad az eddigi gyakorlat...”³⁰ A törvény ezzel megerősítette a szokásjog útján kialakult rendet, amely a második kamarának egyetértési jogot adott a törvényhozásban.³¹

²⁴ 1911-es angol parlamenti törvény 1. pont (1) bekezdés

²⁵ Belgium 1831 27. cikkely (2) bekezdés; ERRERA i. m. 79. p.

²⁶ Románia 1923. 35. § (2) bekezdés

²⁷ Csehszlovákia 1920. 41. § (3) bekezdés; ADAMOVICH (1929) 196–197. pp.

²⁸ Dr. C. GOOS – HENRIK HANSEN: *Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark*. Tübingen, Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1913. 87. P., 137. P. [Az idézett forrás 1913-as kiadású, amely még az 1849-es alkotmány alapján készült. 1915-ben új alkotmányt bocsátottak ki, tehát az általunk tárgyalt korszakkal ez a párhuzamos jogforrás, a törvényhozási eljárásban azonban az új alkotmány csak annyi változást hoz, hogy a pénzügyi javaslatokat először az alsóházban kell megtárgyalni (Dánia 1915. 47. §)]

²⁹ Norvégiában az alkotmány arra sem írt elő tételes kötelezettséget, hogy a költségvetési kérdéseket törvényben kell rendezni. A kialakult szokás szerint azonban ez mégis kötelező volt, de speciális törvényhozási utat így nyilvánvalóan nem állapítottak meg rá. [BREDØ MORGENSTIERNE: *Das Staatsrecht des Königreichs Norwegen*. Tübingen, Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1911. 127–129. pp.]

³⁰ 1885. évi VII. törvénycikk 13. §.

³¹ TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közigazgatása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1932. 436. p.

Az 1885-ös törvényből idézett szöveg második fele, miszerint „*a kezdeményezésre is marad az eddigi gyakorlat...*” lényegében a törvénykezdeményezés tilalmát jelentette. A Főrendiháznak ugyanis korábban ilyen joga nem volt, a törvény pedig ezt a gyakorlatot tartotta fenn. Azonban felvetődik a kérdés, hogy a kormány jogosult-e a Főrendiházban törvényjavaslatot előterjeszteni? Az általános áttekintésnél [lásd 3. pont] érintettük azt a problémát, hogy ha minkét kamarában lehet törvényjavaslatot előterjeszteni, akkor a második kamara általában maga is jogosult kezdeményezésre. Logikailag azonban nem tudtuk kizárni azt a verziót sem, hogy a második kamarának nincs törvénykezdeményezési joga, ugyanakkor a kormány szabad belátása szerint dönti el, hogy saját javaslatait mely kamarában terjeszti elő. A felelős minisztériumról szóló törvénycikkelyben az alábbi rendelkezést találjuk: „*A ministerium az ország jólétének és szükségeinek kimutatását [...] évenként az alsó táblánál bemutatni köteles*”.³² Ez azonban csak annyit jelentett, hogy a képviselőházban kellett először beterjeszteni, de ezután azt a Főrendiház is megtárgyalta. Ebből viszont arra következtethetünk, hogy az alsóházban való kötelező előterjesztés csak a költségvetésre vonatkozott, más tárgyú törvényjavaslatokat a kormány a Főrendiházban is előterjeszthetett. Vagyis a Főrendiháznak nem volt törvénykezdeményezési joga, ez azonban nem zárta ki, hogy törvényjavaslatok ott kerüljenek előterjesztésre [lásd 3. pont].

A törvénykezdeményezési jog elemzése után egy kicsit még vissza kell térnünk a törvények elfogadásánál fennálló jogokra, ezen belül is a költségvetési jogra. Megállapítottuk, hogy a Főrendiháznak a törvények elfogadásánál egyetértési joga volt. A felelős minisztériumról szóló törvényből vett idézet azonban a költségvetési kérdésekben bizonyos privilégiumot ad az Alsótáblának (Képviselőháznak). Ez a rendelkezés azonban csak annyi korlátozást jelent, hogy a költségvetési vitát a Képviselőházban kell megkezdeni, itt a kormánynak nincs választási joga, hogy mely kamarában terjeszti azt elő. Ezt követően azonban át kellett küldeni a Főrendiházba, s az ugyanúgy, mint bármely más törvényt, el is utasíthatta a költségvetést. Például az 1890-es kormányválság idején a Főrendiházban is élesebben vetődött fel a költségvetési kérdés. Azt tapasztalhatjuk, hogy a napirendről való levétel, illetőleg az elutasítás is szóba került,³³ vagyis a Főrendiház, ha akart, érdemben bele tudott szólni a költségvetés elfogadásába.

Az 1911-es angol parlamenti reform egyik lényeges eleme az volt, hogy költségvetési kérdéseket leválasztották a rendes törvényhozási útról, s abban a második kamara minden jogosítványát elvesztette. Az 1918 előtti magyar szabályozás szerint azonban a költségvetést is a rendes törvényhozási úton kellett elfogadni. Ennek a problémának az összehasonlító áttekintését adtuk az 5. pontban.

7. Egy korai kísérlet a Felsőház helyreállítására (1921). A bevezetőben említettem [lásd 1. pont], hogy a kormány már 1921 nyarán előterjesztett egy a Felsőházzal szembeni törvényjavaslatot.³⁴ Arról is szó volt, hogy ebben a Felsőház hatáskörére vonatkozóan

³² Az 1848. évi III. törvénycikk 37.§

³³ FN-1887. III. 49 és köv.

³⁴ Az országgyűlés felsőházáról 1921. július 20-án benyújtott törvényjavaslat [KI-1920. XI. 227.]

semmilyen újdonságot nem találhatunk: „A felsőház jogköre ugyanaz, mint a főrendiházé volt. A kezdeményezés tekintetében is az eddigi gyakorlat marad irányadó...”³⁵

Mivel a törvényjavaslat tárgyalása a Nemzetgyűlésben elakadt [lásd 1. pont], a Felsőház hatásköréről sem tudunk érdemben többet mondani. Az előterjesztésben a Főrendiházról [lásd 6. pont] nem volt eltérés, parlamenti módosító indítványok pedig nem érkeztek hozzá.

8. Az 1925-ös törvényjavaslat. A bevezetőben már az 1925-ös tervezetről is tettem említést [lásd 1. pont]. Ez sem volt egyszerű eset, a kormány által márciusban benyújtott törvényjavaslatból több mint másfél éves vajúdás után, 1926 végére született meg a felsőházi törvény (1926. évi XXII. törvénycikk). De végül is lett törvény, s a második kamara újra megkezdte működését.

Arról is volt már szó [lásd 1. pont], hogy a javaslat tervbe vette a második kamara hatáskörének a régi Főrendiházhoz viszonyított bővítését is, hiszen a törvénykezdeményezési jogot is biztosítani kívánta a Felsőháznak. A törvények elfogadásánál pedig megmaradt volna az abszolút vétőjog, vagyis hogy a második kamara egyetértése nélkül nem lehetett azokat kihirdetni. Az illetékes szaktbizottságok (az igazságügyi, illetőleg a közjogi bizottság) a javaslat megtárgyalása után, 1925 áprilisának végén, egységes jelentést fogadtak el.³⁶ Ebben – a költségvetési joggal összefüggésben – feltűnik a Felsőház hatásköri korlátozásának első eleme, miszerint: „...Az állami költségvetést az országgyűlés másik háza állapítja meg; a felsőház azon nem módosíthat.”³⁷

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy ez még nem túl erős korlátozás, hiszen a Felsőház abszolút vétőjogát a bizottsági szövegváltozat sem szüntette meg. Vagyis a második kamara a költségvetést módosítani ugyan nem tudta, de annak elfogadását meg tudta akadályozni. Láthattuk, hogy sok ország alkotmánya nem kezeli speciális elemként a költségvetés elfogadását, az erről szóló törvényjavaslatnak is végig kell mennie a rendes törvényhozási úton, vagyis a második kamarán is. [lásd 5. pont] Az angol modell teszi azt speciális törvénnyé, amelynek elfogadásból a második kamara szinte teljesen ki van zárva. A felsőházi törvényben a költségvetés kiemelése ennek hatását mutathatja, de láthatjuk, hogy messze nincs olyan erősen korlátozva a második kamara hatásköre. Ez még lényegesen erősebb vétőjog, mint amit az 1911-es angol reformnál láthattunk. [lásd 5. pont].

Hamarosan azonban nemcsak a költségvetéssel kapcsolatos jogok, hanem a Felsőháznak minden más törvényjavaslattal kapcsolatos vétőjoga is napirendre került.

9. Vita a vétőjog „erejéről”. A Nemzetgyűlésben magának a Felsőháznak a visszaállítását sem fogadta osztatlan támogatás. Az 1921-es javaslat [lásd 7. pont] előterjesztésekor még hangos, nem tetszést kifejező bekiabálások is elhangzottak az ülésterem-

³⁵ Az országgyűlés felsőházáról 1921. július 20-án benyújtott törvényjavaslat 25.§-a [KI-1920 XI. 236.]

³⁶ KI-1922. XIV. 327

³⁷ Az igazságügyi és a közjogi bizottság együttes jelentésében megállapított új egysége szöveg 29.§ (2) bekezdése. [KI-1922. XIV. 344.]

ben³⁸ Bár 1925-ben a törvényjavaslat előterjesztéséről szóló miniszterelnöki bejelentést nem követték ilyen megjegyzések,³⁹ de a Nemzetgyűlésben erős kezdeményezések indultak el a hatásköri korlátozás érdekében.⁴⁰

Az eredeti kormányjavaslat még egyértelműen az egyenrangúság oldalán állt, hivatkozva egyrészt arra, hogy más államokat figyelembe véve ez a jellemzőbb.⁴¹ Persze ezzel kapcsolatban már megbeszéltük, hogy az 1918 előtt és után keletkezett alkotmányok markánsan elválnak egymástól [lásd 4. pont]. Az is igaz viszont, hogy a magyar alkotmányos berendezkedésnek fontos eleme volt a kontinuitás. Ezen szempontból pedig hazánkban a két kamara viszonyát mindig is az egyenrangúság jellemezte.⁴² A nagy nyomás miatt azonban a kormány kénytelen volt feladni az egyenrangúság elvét, és az 1911-es angol modell irányába elmozdulva beleegyezett a Felsőház befolyásolásának mérséklésébe.

Az új elképzelések már kétszeri felfüggesztő vétőjoggal számoltak, azonban a költségvetési kérdéseket még nem választották el a rendes törvényjavaslatoktól.⁴³ Ennek viszont az lett volna a következménye, hogy költségvetési kérdésekben a Felsőház valószínűsége súlyosabb, mint a többi törvényjavaslatnál. Hiszen a költségvetés elfogadásának hosszabb halasztása érdemben egyenlő az elutasításával. Ez minden évben elfogadandó törvény, ha egy évvel el lehet csúsztatni az elfogadását, akkor már oka fogottá válik. A javaslat végleges szövegében azonban itt is elmozdulás történt, s a költségvetési kérdéseket kiemelték a törvényhozási eljárás általános rendjéből.

10. A Felsőház 1926-ban megállapított tényleges hatásköre. A Felsőház hatáskörének a törvény végleges szövegébe beiktatott szabályozása finoman fogalmazva is zavarosra sikerült. Ez arra utal, hogy a szöveg jelentősebb politikai „harcok” után, hirtelen és „ad hoc” jellegű módosításokkal alakult ki. Mint már többször szó volt róla, a törvényjavaslat eredeti szövege a Felsőház hatáskörére vonatkozóan csupán annyit tartalmazott, hogy az a Főrendiházzal megegyezik,⁴⁴ ami például a törvényhozásban egyetértési jogot jelentett. A törvény végleges szövegében – szerkezetileg 31.§ (4) és (5) bekezdéseként beiktatva – felpuhították a második kamara 1918 előtti hatásköreit, de úgy, hogy a Főrendiházzal azonos hatáskört megállapító szövegrészt változatlanul hagyták.⁴⁵ Ez így nyilvánvaló önellentmondást jelentett. Az azonos hatáskört megállapító szövegrészt ki kellett volna egészíteni: az „amennyiben jelen törvény eltérően nem rendelkezik” szövegrésszel. Az azonos hatáskört kimondó passzus törlése sem lett volna célszerű, hiszen a Főrendiház hatáskörének voltak szokásjogi elemei [lásd 6.

³⁸ KN-1920. XII. 83.

³⁹ KN-1922. XXX. 421.

⁴⁰ EREKY i. m. 31.

⁴¹ KI-1922. XIII. 428.

⁴² KI-1922. XIII. 428.

⁴³ EREKY i. m. 34–35.

⁴⁴ Az országgyűlés felsőházáról 1925. március 6-án benyújtott törvényjavaslat 31.§ (1) bekezdése [KI-1922. XIII. 401.]

⁴⁵ A törvényben a „A felsőház jogköre ugyanaz, mint a főrendiházé volt” szövegrész benne maradt. [1926. évi XXII. törvénycikk 30.§ (2) bekezdés első mondat.]

pont], így utalni kellett, hogy ezek a Felsőházra is vonatkoznak. Az ellentmondást végül az 1937-es felsőházi reform oldotta fel⁴⁶ [lásd 13. pont].

Visszatérve az 1926-os szabályozásra, a 31.§-hoz beiktatott (4) bekezdés az általános törvényhozási eljárásra vonatkozó szabályokat állapította meg, az (5) bekezdés pedig a költségvetési kérdések ettől eltérő, speciális szabályait tartalmazta.

A törvényjavaslatok elfogadásánál az általános szabály az angolhoz hasonló kétszeri felfüggesztő vétő lett, azonban a szigetországban megállapítottnál szűkebb határidőkkel. Míg Angliában az alsóház csak a következő ülésszakon vehette újabb tárgyalás alá a Lordok Háza által elutasított törvényjavaslatot⁴⁷ [lásd 4. pont], addig a magyar szabályozás ilyen korlátozást nem tartalmazott. A Felsőháznak a Képviselőházban elfogadott törvényjavaslatról hat hónapon belül kellett állást foglalnia. Azonban nálunk is éves ülésszakok voltak, így a hat hónapos határidő nem zárta ki, hogy a Képviselőház – az illetékes bizottságok egyeztetése után – még ugyanazon ülésszakon újratárgyalja a Felsőház által megvétőzött törvényjavaslatot. S a felsőházi törvény világosan kimondta azt is, hogy a Képviselőház már a következő ülésszakban az államfő elé terjeszthette a saját változatát,⁴⁸ vagyis a következő ülésszakban már a harmadszori elfogadás is megtörténhetett. Így tehát míg Angliában a kétszeri vétőjog két éves halasztási lehetőséget jelentett, Magyarországon csak egy éveset.

Költségvetési kérdésekben⁴⁹ a Felsőház „reagálására” nyitva álló határidőt hat hónapról egy hónapra szűkítették. Ugyanakkor a kétszeri vétőjogot itt is meghagyták, ami így az angol modellel összehasonlítva ellentétes elmozdulást jelentett. Míg a rendes törvényjavaslatoknál a Felsőház hatáskörét szűkebbre szabták, mint a Lordok Házáét, addig a költségvetési javaslatoknál a magyar második kamara bírt némileg erősebb jogokkal. Láthattuk, hogy Angliában a költségvetéssel összefüggő törvényeket egy hónap elteltével – kihirdetés végett – mindenképpen továbbküldték a királyhoz. [lásd 5. pont] Magyarországon a kétszeri vétőjog a költségvetésnél is megmaradt.

A költségvetési kérdéseknél egy kis hézagot is hagytak, a törvény ugyanis nem szabályozta, vajon ki dönti el mi minősül ilyen tartalmú törvénynek? A „saláta” törvények korlátozására sincs szabály: vajon mi van akkor, ha egy törvény részben költségvetési tartalmú, részben viszont nem.

A lehetséges felsőházi hatáskörök 2-5. pontban megadott áttekintéséből még nem érintettük a végrehajtó hatalom ellenőrzésére és a törvényjavaslatok előterjesztésére vonatkozó jogot. Az első elemre vonatkozóan meg kell állapítani, hogy az 1848. évi III. törvénycikk a kormány politikai felelősségét még nem mondta ki, így nyilvánvalóan azt sem rendezte, hogy ez mindkét kamara, vagy csak a Képviselőház irányában áll

⁴⁶ Az 1937. évi XXVII. törvénycikk 1.§ (1) bekezdése az alábbi rendelkezést tartalmazta: „A felsőház jogköre, hacsak törvény elterést nem állapít meg, ugyanaz, mint ami a főrendiházé volt”

⁴⁷ 1911-es angol parlamenti törvény 2. pont (1) bekezdés; HATSCHKE i. m. 70. p.

⁴⁸ „... a képviselőház a törvényjavaslatot az első elfogadását követő ülésszakban az általa megállapított szövegben a felsőház hozzájárulása nélkül az államfő elé terjeszti.” 1926:XXII. törvénycikk (4) bekezdés utolsó mondatrésze.

⁴⁹ 1926:XXII. törvénycikk 31.§ (5) bekezdés

fenn. A kiegyezés utáni időszakban kialakult szokásjog szerint volt politikai felelősség, mégpedig kizárólag a Képviselőház irányába.⁵⁰

A törvénykezdeményezési jog kapcsán a kormány előterjesztése változatlan formában átment a Nemzetgyűlésen, így itt változás állt elő. Szakítva az 1918 előtti gyakorlattal [lásd 6. pont], 1926 után törvényjavaslatokat a Felsőház is kezdeményezhetett. Lényeges azonban, hogy a Felsőháztól a Képviselőháznak megküldött törvényjavaslatoknál nem volt záros határidőn belüli tárgyalási kötelezettség. Ha a Képviselőház nem foglalkozott vele, az a javaslat elvetésével volt egyenértékű. A Felsőház ugyanis nem volt jogosult a Képviselőház megkerülésével az államfő elé terjeszteni javaslatait.

Végezetül ki kell térnünk arra is, hogy a felsőházi vétó – a Képviselőház államfői feloszlátása által – még kaphatott egy enyhe „megerősítését”. A Képviselőház túlsúlyának némi korlátozását szolgálta ugyanis az a rendelkezés, hogy a Felsőház ellenére a kormányzó elé terjesztett törvényjavaslatoknál az államfő mérlegelhetett: kihirdeti azt, vagy feloszlattja a Képviselőházat. A Képviselőházat persze nem csak ekkor oszlatta fel, hiszen a régi királyi feloszlatási jogot már 1920 nyarán megkapta.⁵¹ De ebben az esetben a Képviselőház feloszlátásával a törvény kihirdetési kötelezettsége elenyészett.⁵² Ha a Felsőház egyetértésével terjesztettek elé egy törvényjavaslatot, akkor hiába oszlatta fel a Képviselőházat, annak ellenére a törvényt ki kellett hirdetni. Hozzá kell azonban tenni, hogy a Felsőház és a kormányzó együttesen sem bírt abszolút vétójoggal, mert ha az újjáválasztott Képviselőház ismételen elfogadta a vitatott törvényjavaslatot, akkor már újabb felsőházi tárgyalás sem volt. A Képviselőház átküldte az államfőnek, aki azt mindenféle mérlegelés nélkül köteles volt kihirdetni.⁵³ Ezt a rendelkezést azért neveztem csupán a vétójog „enyhe” megerősítésének, mert nem jelentett valamiféle kiemelkedő plusz jogosítványt. Ha a kormányzó egy törvényjavaslat miatt konfliktusba került a Képviselőházzal, a feloszlátásra azt megelőzően is sor kerülhetett, mielőtt a végszavazás megtörtént volna. Így nem is keletkezett hozzá megküldött törvényjavaslat, amit ki kellett volna hirdetni.

11. A „védett” (egyetértéshez kötött) területek hiánya. Az 1911-es angol reform egy konkrét esetben (az alsóház megbízási idejére vonatkozóan) fenntartotta a Lordok Háza abszolút vétójogát. Ennek okán hazánkban is felvetődött, hogy ha elmozdulunk a felfüggesztő vétójog irányába, nem kellene-e néhány lényeges alkotmányos kérdésben az abszolút vétójogot fenntartani?⁵⁴ Az angol törvényhozókat azon elhatározás vezette, hogy az alsóház megbízási idejének módosításával egy-egy aktuális kormányzat vissza tud élni, ezért hagyták meg az abszolút vétójogot. A konkrét ügyek kiválasztá-

⁵⁰ NAGY ERNŐ: *Magyarország közigazgatása (Államjog)* Athenum irodalmi és nyomdai Rt, Budapest 1901. 321. p.; FERDINANDY GEJZA: *A magyar alkotmányjog tankönyve*. Franklin Társulat, Budapest 1911. 391–392. pp. TOMCSÁNYI (1932) i. m. 477–478. pp.; BÖLÖNY József: *Magyar közigazgatás*. II. kötet. Budapest, 1943. 181–182. pp., BÖLÖNY: *Magyarország kormányai 1848–1992*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992. 47. p.

⁵¹ 1920:XXVII. törvénycikk 1. §

⁵² 1926:XXII. törvénycikk 47. § (2) bekezdés

⁵³ 1926:XXII. törvénycikk 47. § (2) bekezdés

⁵⁴ EREKY i. m. 35. p.

sában nyilvánvalóan az adott állam, adott történelmi időszakának hatásai is befolyással vannak. Bár a felsőházi törvény nem állapított meg ilyen ügyköröket, de lehet, hogy ezt hiányosságként róhatjuk fel.

Az egész kérdéskör akkor válik érdekessé, ha a felsőház nem bír általában abszolút vétőjoggal. A kamarák törvényhozásbeli jogainak áttekintésekor [lásd 4. pont] említettünk államokat, ahol a képviselőház korlátozhatta a felsőház vétőjét. Vajon itt volt-e néhány olyan speciális terület, ahol a felsőház abszolút vétőjogát meghagyták?

Angliának történeti alkotmánya volt, így itt csak konkrét törvényhozási tárgyakat lehetett megjelölni. Kartális alkotmányoknál kézenfekvő, hogy az alkotmány, vagy azon belül néhány kijelölt passzus módosításánál tartsák meg a második kamra abszolút vétőjogát. Az egyes példákat figyelve, az 1919-es német alkotmány nem tett különbséget aközött, hogy a második kamara (Birodalmi Tanács) rendes törvénnyel, vagy alkotmánymódossal szemben emelt óvást. A képviselőház (Birodalmi Gyűlés) mindkét esetben kétharmados többséggel korlátozhatta a vétőt.⁵⁵ Mivel alkotmánymódosításánál ez a többség már az alapszavazáskor kellett, így az óvásnak különösebb jelentősége nem volt, vagyis a felsőház egyetértéséhez kötött törvényhozási tárgy nem volt. Csehszlovákiában⁵⁶ és Lengyelországban⁵⁷ az alkotmánymódosításokat a szenátusnak is el kellett fogadnia, a képviselőház számára semmilyen eljárás nem volt, amivel a második kamarát megkerülhette volna. Vagyis eme két államban az egyszerű törvények esetében korlátozható volt a szenátusi vétő [lásd 4. pont], az alkotmány módosításánál azonban a második kamarának egyetértési joga volt. Mindezek mellett érdekes az 1920-as osztrák alkotmányban rögzített szabály. Az alkotmány a második kamara (Szövetségi Tanács) egyetértése nélkül is módosítható volt, egy pont, a saját jogállását érintő alkotmányi rész kivételével. Amennyiben a Szövetségi Tanács összetételét, hatáskörét akarták megváltoztatni, ugyan egy elég jelentős szavazati többséggel, de a második kamara blokkolhatta az alkotmánymódosítást.⁵⁸ Vagyis itt az abszolút vétőjog az alkotmány egy meghatározott passzusára vonatkozott.

Mivel Magyarországnak történeti alkotmánya volt, az alkotmánymódosításnál biztosított esetleges hatáskörök nehezen értelmezhetőek. Bár a kormányra ruházott kivételes hatalom korlátainak megállapításakor egész szépen körbeírták, hogy mit tartozik az alkotmányos berendezkedés körébe,⁵⁹ mégis – Angliához hasonlóan – jobb konkrét törvényhozási tárgyakban gondolkozni. Az osztrák minta alapján a Felsőház összetételére és hatáskörére vonatkozó rendelkezéseket mindenképpen ebbe körbe lehetett vol-

⁵⁵ A második kamara (Birodalmi Tanács) által a rendes törvényekkel és az alkotmánymódosításokkal szemben emelt ellenvetések (óvások) alsóházi (birodalmi gyűlési) korlátozásánál csupán annyi különbség volt, hogy az alkotmánymódosításoknál a Birodalmi Tanács kívánságára azt népszavazásra kellett bocsátani. De maga a Birodalmi Tanács nem tudta megakadályozni az alkotmánymódosítást, mert az általa emelt ellenvetést a kétharmados többséggel meghozott birodalmi gyűlési határozat korlátozta. [Németország 1919. 74. cikkely; 76. cikkely (2) bekezdés]

⁵⁶ Csehszlovákia 1920. 33. §

⁵⁷ Lengyelország 1921. 235. § (4) bekezdés

⁵⁸ Ausztria 1920. 35. cikkely (4) bekezdés; Ludwig ADAMOVICH: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes) Österr. Staatsdruckerei, Wien 1927.* 265. p.

⁵⁹ „A (2) bekezdésben foglalt felhatalmazás alapján az állami főhatalom szervezetét és működését érintő, a törvényhatósági és községi önkormányzat rendszerét módosító vagy megszüntető rendelkezéseket kibocsátani [...] nem lehet.” [1939:II. törvénycikk 141.§ (3) bekezdés]

na sorolni. Vagyis konkrétan a Felsőházról szóló törvény csak a Felsőház egyetértésével módosítható. Magyarországon központi kérdést jelentett az államforma is. Az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvény az államforma megállapításáról szóló döntésénél a kormányzó vétójogát kizárta.⁶⁰ Ez érthető, hiszen ez a kormányzó megbízatását is érinthette. A Felsőház azonban kaphatott volna egy szélesebb hatáskört, hogy egy ilyen horderejű kérdésben ne a Képviselőház döntsön önállóan.⁶¹ De mint korábban már említettem, a felsőházi törvénybe ilyen rendelkezések nem kerültek.

12. Az 1937-es felsőházi reform előzményei. A Felsőház hatáskörének 1926-os korlátozását nem fogadták egyöntetű helyesléssel. Láthattuk, hogy a kormány az eredeti főrendiházi hatáskör rögzítésével nyújtotta be a törvényjavaslatot, amelyet képviselői „háttértámadások” kezdtek puhítani.⁶² Egyáltalán a Felsőház helyzetét is ellentétesen ítélték meg. Egyes álláspontok szerint a törvényjavaslatok elfogadásának halasztása komoly jogosítványt jelentett, mások szerint a Főrendiház korábbi jogainak korlátozása teljesen súlytalanná tette a Felsőházat.⁶³ A Nemzetgyűlésben az 1925-ben benyújtott törvényjavaslat bizottsági előadója, a korszak elismert jogtörténésze, Illés József volt. Expozéjában hosszasan taglalta a történelmi kontinuitás jelentőségét, azonban beszédének végén, mindössze néhány mondattal indokolva, mégis a Felsőház hatáskörének – angol minta szerinti – szűkítését támogatta.⁶⁴

Érvezhető a probléma lényege: a Felsőház hatásköre a törvényhozó hatalmat az adott pillanatban teljes egészében birtokló Nemzetgyűlés későbbi helyzetét is érinti. Bár az Országgyűlés felállításakor új választásokat tartottak, tehát nem közvetlenül a felsőházi törvényt elfogadó Nemzetgyűlés vált az új Országgyűlés Képviselőházává, de mégis csak az addigi Nemzetgyűlés kompetenciáinak csökkentésével jár. Az ebből eredő ellenállás – politikai oldalról – érthető.

Ugyanakkor a második kamara hatáskörénél a kontinuitáshoz való kapcsolódás egyértelműen az 1918 előtti viszonyok helyreállítását indokolta volna. 1926-ban az angol modellt követték, ugyanakkor volt egy lényegi eltérés. A Lordok Háza megőrizte főrendi jellegét, s hatáskörének korlátozására elsősorban emiatt került sor. *A Felsőház összetételét azonban lényegesen átalakították az 1918 előtti Főrendiházhoz képest*, emiatt sokak szerint hatáskörének korlátozása már nem volt indokolt.⁶⁵ Ezzel az állásponttal pedig egyetérthetünk. A főrendi jellegű második kamara a polgári átalakulás után már anakronisztikus, a képviselőházzal egyenrangú felsőház azonban nem volt idegen a korabeli alkotmányoktól. [lásd 4. pont] *Az összetétel átalakítása szükségszerű volt, a hatásköré viszont nem.*

A sok elképzelés közül érdemes megemlíteni, hogy a halasztó helyett a kvalifikált többséggel korlátozható vétó bevezetésének ötlete is megjelent. A környező országokban erre több példa is volt. [lásd 4. pont] Eszerint a felsőházi vétót a Képviselőház

⁶⁰ 1920:I. törvénycikk 13.§ (2) bekezdés

⁶¹ EREKY i. m. 35–36. pp.

⁶² EREKY i. m. 31–32. pp.

⁶³ KÉRÉSZY – EGYED i. m. 32. p.

⁶⁴ KI-1922. XLV. 306. p.

⁶⁵ Lásd Tomcsányi Móric álláspontját [KÉRÉSZY – EGYED i. m. 46. p.]

kétharmados többséggel utasíthatta volna vissza.⁶⁶ Ha ez nincs meg, akkor a képviselőházi javaslat elenyészlik.

Azonban a jogi vitákat is sokszor az érzelmek szőtték át, amelyre legjobb példa talán a már korábban is említett törvénykezdeményezési jog [lásd 3. pont]. A Felsőház újonnan kapott törvénykezdeményezési jogában egyesek semmi különösebb súlyt nem láttak, mások viszont egy óriási jogkiterjesztésként értékelték.⁶⁷

13. A Felsőház hatáskörének 1937-es újraszabályozása. Szintén köztudott, hogy a Felsőház hatáskörének újraszabályozását a választójogi reform hozta felszínre. Láthattuk, hogy 1921/22-ben, illetőleg 1925/26-ban is ezzel kötődött össze, s az 1937-es felsőházi reformot következően is új választójogi törvényt fogadott el az Országgyűlés (1938. évi XIX. törvénycikk). Persze a történeti alkotmány hagyományai is ezt indokolták, a kormány elsősorban erre az érve támaszkodott, s hangsúlyozta azt is, hogy más államok alkotmányaiban inkább a második kamara egyenrangúsága a jellemző.⁶⁸ [lásd 4. pont]

A kormány által beterjesztett törvényjavaslat lényegében az 1926. évi XXII. törvénycikk 31.§ (4) bekezdésének törlésével óhajtotta az egyenjogúsítást megvalósítani. Korábban érintettük, hogy a Főrendiházzal azonos jogkört kimondó, vagyis abszolút vétőjogot jelentő paragrafus után, a (4) bekezdés felvételével puhították a Felsőház jogkörét kétszeri felfüggesztő vétőjogra. Ez a kormány által benyújtott törvényjavaslatban még nem szerepelt, a képviselőházi vita során iktatták a törvény szövegébe. [lásd 9-10. pont] A 31.§ (4) bekezdés egyszerű törlése visszaállította volna az 1918 előtti szabályokat, vagyis a kéz Ház mindaddig folytatja az üzenetváltásokat, amíg konszenzus nem jön létre. Ha pedig nem alakul ki konszenzus, akkor a javaslatból nem lesz törvény.

Az 1918 előtti tapasztalatok azonban azt mutatták, hogy ez az eljárási rend sok esetben hosszadalmas. Ennek kiküszöbölése végett a Képviselőház igazságügyi és közjogi bizottsága együttes jelentésében egy új paragrafus felvételét javasolta. Ez visszaemelte a két üzenetváltást kimondó 31.§ (4) bekezdést azzal a módosítással, hogy ennek eredménytelensége esetén a Képviselőház már nem küldheti a saját javaslatát az államfő elé, hanem a két ház együttes ülését lehet kezdeményezni. Itt pedig vita nélkül, titkos szavazással döntenek arról, hogy a Képviselőház, vagy a Felsőház által javasolt szövegváltozatot fogadják-e el.⁶⁹ Ez a két ház egyenjogúságát nem sérti, ugyanakkor elejét veszi a törvényjavaslatok elfogadásának túlságos elhúzódását. A javaslat bele is került az elfogadott törvénybe.⁷⁰

⁶⁶ KÉRÉSZY – EGYED i. m. 31. p.

⁶⁷ KÉRÉSZY – EGYED i. m. 25. p.

⁶⁸ KI-1935. VIII. 32-34. pp.

⁶⁹ KI-1935. VIII. 115–116. pp.

⁷⁰ 1937:XXVII. törvénycikk 2.§

Az együttes ülés szempontjából még lényeges, hogy a két Ház létszáma nagyjából azonos volt (Képviselőház 245, Felsőház 235-240 tag⁷¹), vagyis a közös szavazásnál ez sem biztosított valamelyik kamarának túlsúlyt.

A felsőház hatáskörének 1926-os megállapításánál láthattuk azonban, hogy a hatáskör felpuhítása két vonalon haladt [lásd 10. pont]. Az 1937-es reform kapcsán eddig tárgyalt 31.§ (4) bekezdés a törvényhozás általános szabályaira vonatkozott, az (5) bekezdés pedig a költségvetési jogra. Az (5) bekezdést azonban az 1937-es reform nem érintette, vagyis a költségvetés elfogadására vonatkozó szabályok változatlanok maradtak. Vagyis a Felsőház továbbra is, egyhónapos határidővel, kétszeri felfüggesztő vétőjoggal bírt [lásd 10. pont].

1937 után a hatáskör megállapításának általános szabályát is korrigálták, miszerint: „A felsőház jogköre, hacsak törvény eltérést nem állapít meg, ugyanaz, mint ami a főrendiházé volt”⁷² A Felsőház és a Főrendiház hatásköre ugyanis sem 1926, sem 1937 után nem egyezett meg teljesen. Az új szöveg azonban utalt arra, hogy a törvényben megállapított eltérések kivételével áll fenn a hatásköri egyezőség. Mint a hatáskör 1926-os megállapításánál már szó volt róla [lásd 10. pont], a hatásköri egyezőségről szóló passzust törölni nem lehetett, hiszen a Főrendiháznál voltak szokásjogi elemek is. Arra utalni kellett, hogy ez a Felsőházra is vonatkozik, természetesen azon eltérésekkel, amelyeket később törvény másként szabályoz.

14. Az 1937-es reform értékelése. A két Ház közötti vita elintézésének az 1937-ben bevezetett módozata a magyar Országgyűlés korábbi működésében nem volt ismert.⁷³ Mint láttuk: a kormány javaslata lényegében az 1918 előtti rendszert vezette volna be, s ehhez jött a Képviselőházban egy bizottsági módosító indítvány. Önmagában az együttes ülés nem volt ismeretlen, hiszen az Országgyűlés által választott közjogi méltóságokról (pl. koronaőrök) a két Ház már korábban is együttes ülésen döntött.⁷⁴ Kétségtelen viszont az is, hogy az ilyen személyek választását sok alkotmány bízta a kamarák együttes ülésére,⁷⁵ a kamarák közötti törvényhozásbeli véleménykülönbség feloldására azonban ezek sem alkalmazták a módszert. Tehát azt kell mondanunk, hogy a történelmi gyökerek mellett a külföldi példák is hiányoznak.

Ha azt a kérdést tesszük fel, hogy az együttes ülésen hozott döntés tovább erősítette-e a Felsőház jogállást, ahhoz képest, mintha az 1918 előtti, sokszori üzenetváltás rendjét állítják helyre, nem tudunk sem határozott igennel, sem határozott nemmel válaszolni. Különösen azért nem, mert a két Ház létszáma nagyjából azonos volt. A probléma feszegetése azért is tűnik feleslegesnek, mert a parlamenti naplók tanúsága szerint az 1939-ben összehívott Országgyűlés, az 1944-es nyilas hatalomátvételig össz-

⁷¹ A Felsőháznak a törvény szerint elérhető maximum létszáma 249 fő volt. Valójában azonban nem volt minden hely betöltve, így a tényleges létszáma 235–240 fő között ingadozott. [PÜSKI i. m. 20. p.]

⁷² 1937:XXVII. törvénycikk 1.§ (1) bekezdés

⁷³ RUSZOLY József: *A törvényhozás intézményi alapjai az ellenforradalmi korszakban*. In: Alkotmánytörténeti tanulmányok I. Szeged, JATE Kiadó 1991. 334–335. pp.

⁷⁴ Lásd például az 1900. december 4-i koronaőr választást. [KN-1896. XXXI. 204. p.]

⁷⁵ Jellemzően a köztársasági elnök választása volt ilyen például az 1875-ös francia, az 1920-as osztrák, illetőleg csehszlovák, vagy az 1921-es lengyel alkotmány szerint.

szesen két együttes ülést tartott, de mindkettőt személyi kérdésben.⁷⁶ Vagyis a két Ház közötti törvényhozási konfliktus feloldása végett nem kellett igénybe venni az együttes ülés intézményét. A törvényhozás pedig, ha kissé csökkentett intenzitással is, de a háború alatt is működött, az említett periódusban az Országgyűlés még száznál több törvényt fogadott el. A lényegi elem, hogy a két kamara nagyrészt (a költségvetési kérdések kivételével) egyenrangúvá vált, s annak nincs különösebb jelentősége, hogy a nézeteltéréseket az 1918 előtti üzenetváltások rendszerével, vagy a két kamara együttes ülésével oldják meg.

15. A vád alá helyezett miniszterek feletti ítélezés (a közjogi bíraskodás). Végezetül egy olyan hatáskörré kell kitérnünk, amely a magyar második kamara 1848-tól mindenféle módosítás nélkül a két világháború között is birtokolt. Ezért is hagytam a végére, mert nem kell különböző változásokról beszámolni, s ezért az 1918 előtti Főrendiház hatáskörének tárgyalásánál is kihagytam. Ott alapvetően azon jogköröket érintetem, amelyek a Felsőház felállításakor viták tárgyává váltak.

A végrehajtó hatalom ellenőrzése kapcsán érintettük, hogy a miniszteri felelősség érvényesítésénél, a törvénysértés miatt vád alá helyezett miniszterek felett ítélező bíróság sok ország alkotmánya szerint a második kamara kebelén belül alakult meg [lásd 2. pont]. A felelős minisztériumról szóló törvény Magyarországon is ezt a konstrukciót választotta. Az Alsótábla által vád alá helyezett miniszterek felett egy, az esküdtszéki szabályok szerint a Felsőtábla tagjai közül megalakított bíróság ítélezett.⁷⁷ Ezt a hatáskört a Felsőház is megkapta.⁷⁸ Sőt az 1920-ban megállapított szabályok szerint az alkotmány, vagy a törvények megsértése miatt a kormányzó is vád alá helyezhető volt.⁷⁹ Ebben az esetben bíraskodási feladat, a miniszterekre vonatkozó szabályokkal megegyezően, ugyanúgy a Felsőház hatáskörébe tartozott.⁸⁰

16. Epilógus

Magyarországon a kétkamarás parlamenti modell több évszázados hagyományra tekintett vissza, s a két világháború közötti Európa államaiban is szinte általánosnak volt mondható. Így nem véletlen, hogy helyreállításának igénye az első világháború utáni Magyarországon is megjelent. Persze nem mindegy, hogy milyen összetétellel, illetőleg milyen hatáskörrel állítják azt helyre.

Igyekeztem azonban hangsúlyozni, hogy a második kamara léte alapvetően politikai és nem alkotmányjogi kérdés [lásd 1. pont]. Így azt a problémakört, hogy szükséges volt-e Magyarországon a második kamara újjászervezése, nem érintettem. Ha a léte politikai kérdés, akkor hatásköre még inkább az. Emiatt annak értékelését is mellőz-

⁷⁶ 1942. február 19-én a kormányzó-helyettes megválasztása, 1942. december 18-án pedig az egyik koronaőr megválasztása céljából.

⁷⁷ 1848. évi III. törvénycikk 34.§

⁷⁸ 1926. évi XXII. törvénycikk 49.§ (2) bekezdés.

⁷⁹ 1920. évi I. törvénycikk 14.§

⁸⁰ 1926. évi XXII. törvénycikk 48.§ (2) bekezdés.

tem, vajon a hatásköri korlátozás, vagy éppen a hatáskör kiterjesztése vajon pozitív, vagy negatív módon értékelendő.

A magyar Felsőház hatáskörének megállapítása azonban az évtizedek folyamán igen sok fordulatot rejtett magában, ezek áttekintése, történeti és nemzetközi összehasonlítása úgy gondolom nem volt felesleges.

Rövidítések jegyzéke

Ausztria 1920 = Ausztria 1920. évi Alkotmánya

Belgium 1831 = Belgium 1831. évi Alkotmánya

Csehszlovákia 1920 = A Csehszlovák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya.

Dánia 1913 = A Dán Birodalom 1915. évi Alaptörvénye

FN = 1918-ig Főrendiházi napló, 1926-tól Felsőházi napló

KI = Képviselőházi irományok (1920 és 1926 között Nemzetgyűlési irományok)

KN = Képviselőházi napló (1920 és 1926 között Nemzetgyűlési napló)

Lengyelország 1921 = A Lengyel Köztársaság 1921. évi Alkotmánya

Németország 1919 = A Német Birodalom 1919. augusztus 11-i Alkotmánya (a Weimari Alkotmány)

Románia 1923 = Románia 1923. évi Alkotmánya